

Distr.

RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.9

E/ICEF/SIMSOC/R.9

29 de marzo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

ESTADO, POLITICA SOCIAL Y CRISIS DE LEGITIMIDAD ★/

Eduardo S. Bustelo y Ernesto A. Isuani ★★/

★/ Trabajo presentado al Tema 5

★★/ Las opiniones expresadas en el presente trabajo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización a que pertenecen.

INTRODUCCIÓN

Crecientemente en el Tercer Mundo y especialmente en América Latina se viene dando mayor énfasis a las denominadas políticas "sociales" o, a los "aspectos sociales" o "dimensiones sociales" del desarrollo. Lo "social" aparece así en primera instancia, como algo "separado" o "específico" o "diferenciado" de algunas otras dimensiones o aspectos que podrían ser denominados "económicos" o "políticos".

En la base de esas preocupaciones, no podría dejar de reconocerse el agravamiento constante de los problemas sociales, especialmente en términos de una agudización creciente de los desequilibrios en la distribución que ha llevado a la exclusión, de importantes sectores de la población, de los beneficios del desarrollo económico. A lo anterior debe agregarse que, las respuestas del Estado a dichos problemas "sociales" se han caracterizado por su naturaleza casual e inarticulada y frecuentemente, han estado desprovistas de la característica "correctiva" con que se las pretendió investir.

En términos políticos, las respuestas del Estado en las sociedades en desarrollo se han orientado básicamente a experimentar dos alternativas: una que enfatiza la distribución pero que ha producido - entre otras cosas - desajustes en la estructura productiva y desequilibrios en la matriz de relaciones socio-políticas existente; y otra, que privilegia la "eficiencia" del mercado minimizando el rol del Estado pero a costas de una agudización en la apropiación desigual del excedente.

Crisis constantes reflejan tensiones y desajustes por la pugna

distributiva. Autoritarismo e inflexibilidad ideológica han sido variantes ensayadas en muchas sociedades en desarrollo para detener el ritmo de la distribución y "restaurar" el proceso de acumulación. De otro lado, los procesos de distribución "desbordaron" los parámetros que los podrían haber tornado políticamente factibles. En uno y otro caso, los ensayos frecuentemente han desembocado en procesos de "desgaste" o pérdida de legitimidad cuya profundidad pareciera indicar que el conflicto sería el modo prevalente de resolver las tensiones de la distribución en ese tipo de sociedades.

Para entender - al menos en parte - los procesos anteriores, pareciera útil abandonar los enfoques "sectorialistas" de "lo social" o "lo económico" y optar por una óptica más amplia que inscriba la denominada política social dentro del contexto de las políticas públicas como producto del Estado y dentro de éste, rescate en todas sus dimensiones el análisis de las posibilidades distributivas.

El esfuerzo de este trabajo será sintéticamente:

- 1) Reflexionar la política social a partir del sujeto que la genera, esto es, el Estado e inscribir el análisis de la política social dentro del contexto más amplio de las políticas públicas, relevando la determinación fundamentalmente política de las mismas;
- 2) Discutir la validez de la distinción entre política económica y política social y presentar el problema social, o sea de la distribución, en el marco de tres modelos de políticas públicas;
- 3) Analizar las tensiones entre políticas de acumulación y de distribución y su relación al fenómeno de la crisis de legitimidad;
- 4) Introducir consideraciones sobre la viabilidad política de las políticas públicas especialmente en un contexto de maximización de la igualdad social.

I. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU DETERMINACIÓN POLÍTICA

Dado que, las políticas públicas y dentro de ellas la política "social", presuponen la existencia del Estado que, en cierto sentido, las origina y desarrolla, creemos importante comenzar explicitando lo que entendemos por Estado ya que ello tendrá consecuencias directas en la conceptualización de la política y el desarrollo social como veremos posteriormente. Al igual que todo concepto en las ciencias sociales, el concepto de Estado ha sido, es y sin duda continuará siendo objeto de una gran controversia. Varias nociones básicas e ideas centrales de Estado pueden ser identificadas en la literatura. Indagar las distintas posibilidades del concepto escapa a los objetivos del presente trabajo aunque una consideración más exhaustiva puede ser encontrada en un estudio de uno de los autores del presente ensayo(1).

Conviene comenzar por explicitar primero, que Estado y Sociedad no deben confundirse. Sociedad será definida, en términos generales, como una asociación humana dentro de un territorio determinado. Desagregando un poco más esta noción conviene preguntarse qué existe al interior de dicha "asociación humana".

Pues bien, al interior de una sociedad, desde tiempos antiguos y en diversas culturas, ha existido la percepción de que, tanto individuos como grupos, ocupan diferentes posiciones determinadas por el acceso diferencial a la riqueza, al status o al poder (2). Clase, estrato, sector, casta, estamento, etc, han sido conceptos que intentan expresar las diferencias sociales basadas en factores económicos, religiosos, étnicos, políticos o jurídicos. Entre ellos el concepto de clase social - que enfatiza los factores económicos - tiene especial relevancia ya que, es en las sociedades capitalistas donde la diferenciación social adquiere una forma fundamentalmente económica.

Tenemos pues sociedad y clases sociales. Ahora bien, cómo distinguir entre distintas clases. Un criterio que parece razonable para distinguir entre clases sociales es la posición que los individuos

ocupan en el proceso productivo y el procedimiento por el cual el excedente es apropiado. De esta forma, el concepto de clase social se refiere no sólo a la división del trabajo en la sociedad sino también al hecho de que ciertas clases se apropian de una parte del excedente.

Desde un punto de vista dinámico, el esquema es más complejo. En efecto, es preciso reconocer también que las clases y sus subdivisiones presentan configuraciones o perfiles distintos de acuerdo a la sociedad particular bajo consideración. Esto es así, porque en la formación y características de las clases sociales intervienen elementos tales como el nivel de desarrollo alcanzado por una sociedad determinada, las formas de dicho desarrollo y los diferentes grados de organización política y conciencia ideológica.

El concepto de clase social tiene una base socioeconómica ya que, clase social no es por definición una fuerza política. Ella se convierte en tal, cuando desarrolla intereses comunes y sobre todo, formas organizativas para defender esos intereses. En otras palabras, cuando las clases se esfuerzan por el control del Estado y por el contenido y orientación de sus políticas.

Vayamos ahora a la conceptualización del Estado. En una primera aproximación, el Estado es un conjunto de organizaciones sociales de carácter burocrático (3), especialmente, organizaciones de gobierno, administración y coerción cada una de la cuales con capacidades específicas, a saber:

- la capacidad de establecer el conjunto más amplio de normas y decisiones para la sociedad en su conjunto (organizaciones de gobierno);
- la capacidad de implementar dichas normas y decisiones (organizaciones administrativas); y,
- la capacidad de asegurar, cuando necesario, dicha implementación a través de la utilización o amenaza de utilización de coerción física (organizaciones coercitivas).

Tenemos pues la sociedad en donde se pueden reconocer clases

sociales, y las fuerzas políticas que representan las clases sociales. De ello puede deducirse que, las clases sociales no acceden directamente al Estado sino cuando se constituyen en una fuerza política. En este tipo de relación pueden identificarse básicamente dos alternativas:

(i) El Estado está controlado por una determinada fuerza política ya sea por hegemonía (4) o fuerza. En esta situación - muy poco frecuente en sociedades con una mínima heterogeneidad social - el Estado es un instrumento más o menos directo de dicha fuerza política.

(ii) En los casos más frecuentes, el Estado aparece como un escenario de compromisos y negociación entre diferentes fuerzas políticas implicando que, los intereses de cada fuerza política deben contemplar y/o ser mediados por los intereses de las otras.

Esta última es la alternativa que nos interesa abordar. Ahora bien, cuando hablamos del Estado como un campo en donde distintas fuerzas políticas negocian, pactan o imponen sus intereses se precisa tener cuidado. En efecto, la relación intereses-fuerza política-Estado no es una relación puntual: ella variará entre otras cosas, de acuerdo al nivel del proceso de acumulación; a la coyuntura política de que se trate; según las perspectivas sean de corto o largo plazo; y de acuerdo a la fragmentación de las distintas fuerzas políticas y sus pesos relativos. Aquí entra el concepto de autonomía relativa del Estado (5).

En el marco de las consideraciones teóricas anteriores estamos en condiciones de abordar ahora una conceptualización de las políticas públicas las cuales constituyen, en un sentido general, los productos del Estado.

Una política es un conjunto de acciones destinadas a obtener determinados fines y puede afirmarse que una omisión debe también ser considerada una política en la medida que esté orientada a "implementar" un fin determinado (6). Pero además una política pública puede ser conceptualizada como una resultante o síntesis

de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones de gobierno del Estado; en otras palabras, las políticas públicas son el fruto de la lucha y negociación de dichas fuerzas.

Desarrollando y sistematizando estas nociones básicas podemos establecer cuales son los principales componentes de una política pública:

- Intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado;
- que se expresan en una decisión o conjunto de decisiones (u omisiones);
- traducidas en acciones (o inacciones); y
- con la intención de obtener determinado fin o fines.

Ahora bien, las políticas públicas no constituyen una respuesta al azar a los problemas que las originan, por el contrario, afirmamos que las políticas públicas más importantes es decir, aquellas que versan sobre temas claves de la vida social, están dirigidas hacia dos conjuntos básicos de finalidades:

- el primer conjunto hace referencia al papel que el Estado desempeña en la sociedad, es por lo tanto un movimiento desde el Estado hacia la sociedad: la manutención del orden y armonía social;
- el segundo conjunto se refiere a los elementos que el Estado necesita para desarrollar sus políticas y por tanto, refleja un movimiento de la sociedad hacia el Estado: apoyo o legitimidad política.

Estos dos conjuntos de finalidades pueden ser ilustrados en una creciente literatura orientada a mostrar la determinación estrictamente política en la formulación e implementación de un área significativa de la denominada política social (7).

De cualquier manera, ya sea en aras a mantener el orden y la armonía social o a obtener apoyo político o legitimidad, las políticas públicas revelan siempre su determinación básicamente política es decir, ellas son primero y fundamentalmente expresión de los intereses de las fuerzas que participan en las organizaciones del Estado. Esta determinación política es fundamental para entender la importancia de la viabilidad política de las políticas públicas, especialmente de aquellas con énfasis distributivo como veremos más adelante.

Conviene ahora concentrarnos en el enfoque tradicional de las políticas públicas que disocia especialmente la política económica de la política social, disociación que, como veremos, es más que cuestionable.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA SOCIAL

Decíamos anteriormente, que las políticas públicas son un producto del Estado y que su orientación refleja los intereses de las distintas fuerzas políticas que propulsan su desarrollo. Ahora bien, cómo se puede proceder al análisis del contenido de dichas políticas?

Las políticas públicas son un conjunto relativamente articulado de medios y fines. En consecuencia, política económica y política social son la misma cosa: una quizás más centrada sobre problemas relacionados al proceso de generación de recursos, la otra, más preocupada por problemas de distribución. Al contrario del enfoque "clásico" que disocia "lo social" de "lo económico", aquí se sostiene exactamente lo contrario: quien hace política "económica" hace al mismo tiempo política "social" y viceversa.

La justificación de esta afirmación es la siguiente: observando el proceso de producción material y el consumo vemos que existen algunas proporciones e interdependencias. A nivel global, esto implica que en una sociedad deben definirse proporciones entre producción y consumo, entre consumo y acumulación, entre ingresos

y consumo, etc., y de cómo se distribuyen cada una de esas variables en una población determinada. Definir esas proporciones es la esencia del problema de la distribución, o sea de la política "social".

El "qué" y "cómo" producir nunca está disociado del "para quién" producir y en consecuencia lo económico no puede divorciarse de lo social. Las políticas económicas son siempre sociales, esto es tienen un impacto social (de cualquier signo) y viceversa las denominadas políticas sociales siempre tienen implicaciones económicas.

Definir distintas proporciones implica también admitir que la distribución tiene alguna "orientación": o es progresiva o es regresiva. Así planteado, el desarrollo social queda conceptualizado como una política pública siempre progresiva siendo que, los límites para la progresividad (o regresividad) son algo muy difícil de establecer. El punto tiene gran significación: una alteración significativa de esas proporciones puede desviar el curso de la producción, reducir el ritmo de crecimiento, producir situaciones de crisis o intensificar los conflictos sociales.

Planteada la unidad de las políticas públicas corresponde ahora diferenciarlas. Al efecto de resumir la gran variedad de formas de políticas públicas que se han desarrollado históricamente las clasificaremos básicamente en tres "modelos". La palabra "modelo" pretende ser una representación paradigmática de la realidad sólo con propósitos analíticos. Por supuesto, ningún "modelo" se encuentra en la realidad en estado "puro": la realidad es siempre más compleja pudiéndose observar múltiples combinaciones de diferentes "modelos".

Como nuestra preocupación es la caracterización de la denominada política "social", los modelos de políticas públicas serán distinguidos básicamente con respecto al modo como la política "social" o lo "social" es implícita o explícitamente definido.

Históricamente ha habido una gran variedad de moda-

lidades o - como se dijo - modelos para establecer esas proporciones y relaciones entre clases sociales, sectores, regiones y los restantes componentes de una formación socio-económica. Esto es, ha habido una variedad de modelos de políticas públicas aunque pueden reducirse básicamente a tres.

En el primer modelo, es a través del mercado como se definen las distintas proporciones que establecen una determinada distribución resultante. El razonamiento es como sigue: la sociedad es sólo los individuos y sus relaciones, y entre ellas, las más importantes son las de intercambio. A su vez, para que todo intercambio sea voluntario es preciso que las partes intervinientes se beneficien de él. El mecanismo que expresa esa transacción voluntaria es el sistema de precios. Este, que surge de transacciones voluntarias entre vendedores y compradores en un mercado libre, puede coordinar la actividad de millones de personas cada una buscando su interés individual de tal modo que siempre se beneficia el conjunto social. El Estado y/o sus políticas, no son necesarios: una "mano invisible" siempre hace que un individuo, en la búsqueda de su interés individual, maximice al mismo tiempo el del conjunto social. En realidad, como se sabe, lo que se quiere decir al afirmar que el Estado no debe intervenir, es que el Estado debe respetar la posición diferencial de los individuos que concurren al mercado.

Denominamos a este modelo de políticas públicas "residual" o "asistencial" debido al papel marginal que tienen en él las preocupaciones distributivas. Si existiese distribución ella sería caracterizable como transferencias directas de un ciudadano o grupo de ciudadanos a otros más "desprotegidos": la transferencia es en sí misma altruística y caracterizable como "regalo". Los servicios denominados "sociales" no tienen porqué estar en manos del Estado: ellos tienen que estar sometidos a las mismas leyes de la oferta y la demanda y tener su precio en el mercado.

Debe decirse que este modelo correspondió a una fase de desenvolvimiento del capitalismo en donde la correlación de clase que lo

impulsaba no precisaba del aparato del Estado. No parece ser el caso de las versiones modernas de este modelo en que, para respetar la "distribución natural" se han tenido que usar, especialmente en las sociedades en desarrollo, sistemas autoritarios que garantan su manutención. Tanto en su versión original como en sus versiones presentes, este modelo no parece muy preocupado con la legitimación pero sí, con la prevalencia del orden y la armonía social.

Denominamos a nuestro segundo modelo de políticas públicas "tecnocrático". Distinguir los límites entre este modelo y el anterior puede ser difícil pero ello no tiene ninguna relevancia. El surgimiento de este modelo parece asociarse a las "imperfecciones del mercado" como agente distributivo de modo que, se admite la intervención del Estado aunque ello debe fundamentarse en serios justificativos de "eficiencia". El concepto de "eficiencia" es equívoco y los economistas aún no se ponen de acuerdo sobre su significado (8). No obstante ello, las bases de dicha "eficiencia" se limitan en general al desarrollo de una función supuestamente "objetiva" - la así llamada función social de bienestar - que posibilitaría definir la distribución o las distintas proporciones sociales sobre bases "avalorativas". Demostrada esa "objetividad" empíricamente, y mientras más cuánticamente mejor, sólo queda aplicar la lógica inherente que de ella se deduce: la relación medios-fines es entonces una relación técnica y no política.

Este modelo de políticas públicas es el más frecuente en los países en desarrollo. Desde el punto de vista del análisis del desarrollo, aún cuando exista un reconocimiento creciente de las "dimensiones sociales" o "aspectos sociales" del desarrollo o de "enfoques integrados" del desarrollo, la visualización prevaleciente de "lo social" es reducida al análisis económico siendo las variables "sociales" - en el mejor de los casos - tratadas como variables de "ajuste" de las formulaciones económicas.

Entre otras, y dentro del concepto de "correctivos" existe una visión prevaleciente de "lo social" (9). Esta es "lo social" como

los "sectores sociales". Como se reconoce ahora que el Estado debe intervenir para corregir algunos "desequilibrios" del desarrollo, la vieja distinción entre sectores "productivos" e "improductivos" o inversiones "productivas" e "improductivas" se hace insostenible. Ahora se trata de demostrar que los gastos en los sectores "sociales" son también inversiones "rentables" o "productivas". Las recientes teorías basadas en los Recursos Humanos, o Capital Humano, o Inversión Social, etc, son intentos desde la ciencia económica de justificar la acción del Estado en los sectores "sociales" en términos de la racionalidad tecnocrática de la eficiencia (10).

Digamos por último que este modelo de políticas públicas tampoco está muy interesado por el problema de la legitimación. Después de todo, si las políticas son "objetivas" y existen métodos científicos para definir las por qué preocuparse? La racionalidad "econocrática" intenta aparecer como totalmente impermeable a cualquier tipo de racionalidad política (11) de modo que, es frecuente que este modelo genere autoritarismo especialmente en ausencia de excedente.

Finalmente, denominamos "distributivo" a nuestro tercer modelo de políticas públicas. Este modelo, lejos de ser un producto final para consumo, está todavía en desarrollo. Se agrupan bajo este modelo un conjunto de concepciones heterogéneas lo que en sí es positivo: aquí la uniformidad no es bien vista. Las bases teóricas del mismo pueden reconocerse en las teorías acerca de los efectos múltiples del cambio social y del sistema económico y en parte, en la gran variedad de concepciones que tratan de maximizar el principio de igualdad social (12).

En este modelo se trata de maximizar la distribución lo que puede significar alteraciones importantes en los mecanismos básicos de acumulación y distribución, dado que la producción debe ser destinada a la satisfacción de necesidades, especialmente aquellas básicas, de toda la población.

En el centro de esta concepción se encuentra el Estado el cual se comporta como principal agente distributivo. Todo lo que sale del Estado debe ser distributivo y por lo tanto "social": la política industrial, la política energética, la política de transportes, la política de salud y bienestar, etc.

Al admitirse el papel relevante del Estado y al mismo tiempo, la posibilidad de cambio o transformaciones sociales, el planeamiento juega un papel importante. Este es concebido como un conjunto de instrumentos hacia la consecución de objetivos programables entre los cuales, el más importante es la maximización de la distribución. Por lo tanto, el planeamiento es teleológicamente orientado revelando así su naturaleza política y no meramente técnica.

Dado que un modelo distributivo de políticas públicas es esencialmente un modelo de cambio social que no se concretiza a corto plazo, este modelo privilegia la infancia y la juventud como los principales destinatarios del esfuerzo distributivo. Aún más, en la medida que un modelo distributivo presupone fuerte énfasis en la creatividad e innovación social, todo intento de definir una "sociedad alternativa" debe comenzar primero y principalmente definiendo en la generación de niños y jóvenes presente, la generación de mañana.

Este es un estilo de políticas públicas extremadamente sensible al problema de la legitimidad: prácticamente sin ella no puede ser implementado. Es por ello, que democracia y participación son aspectos esenciales que, digamos, "guardan estilo", con este modelo. Pero esto lo veremos más adelante.

Resumiendo lo que presentamos en este ítem diremos que se rechazó la distinción entre política social y económica y se discutieron a un nivel muy general tres modelos de políticas públicas de acuerdo a sus niveles de "sensibilidad" respecto al problema de la distribución. En el primer modelo la distribución es un problema residual, en el segundo es un problema corregible si se opera con "objetividad y eficiencia". En el mejor de los casos se espera

que los efectos del crecimiento económico se difundirán "hacia abajo". En ambos casos, la distribución es un proceso distinto del de producción y en todo caso posterior al mismo. No se precisa en principio de consenso: las leyes "naturales" o las leyes del conocimiento "científico" en uno y otro estilo proveerán los fundamentos.

Finalmente el modelo distributivo es el que se revela más congruente con nuestras definiciones anteriores: primero y más importante por su preocupación en la legitimidad lo que implica reconocer que, las políticas públicas son fundamentalmente expresión de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado y segundo, porque la maximización de la igualdad social es incompatible con el autoritarismo. Y lo que es más importante: el modelo distributivo considera las políticas públicas como un todo en donde producción, distribución y legitimación son sólo momentos de un mismo proceso. El qué producir y el cómo producir están precedidos por el para quién producir.

III. TENSIONES ENTRE ACUMULACIÓN Y DISTRIBUCIÓN: CRISIS DE LEGITIMIDAD

Dijimos anteriormente, que acumulación, distribución y legitimidad son sólo momentos de un mismo proceso. Más específicamente, acumulación, distribución y legitimidad son causas suficientes y necesarias una de la otra.

Ahora bien, en un contexto de países en desarrollo, la situación de partida, revela profundos desequilibrios en la distribución que a su vez, es un reflejo de la asimetría estructural entre los diferentes estratos sociales. Como se dijo, una política de desarrollo social que enfatice la distribución puede quebrar la armonía relativa entre los tres mencionados componentes: acumulación, distribución, legitimación. Lo mismo sucedería con una política que se aferre a mantener los desequilibrios distributivos existentes. En ambos casos, se generan tensiones que pueden adquirir distintas formas y que pueden evolucionar a un punto de

erupción en el cual, la combinación de fuerzas políticas que impulsaba una determinada política pública y la política misma, quedan deslegitimadas. Aparecen entonces las denominadas crisis de legitimidad política que, básicamente toman dos formas.

1 - Cuando el proceso distributivo afecta el proceso de acumulación causando desajustes y desequilibrios en el sistema productivo, la crisis de legitimidad surge por la oposición de los sectores afectados por la redistribución y/o por la descomposición de la combinación de fuerzas políticas que sustentan la política distributiva como efecto de la desaceleración de la acumulación y la eliminación del excedente. Esta es una forma de crisis frecuentemente asociada a fenómenos de competencia democrática en donde el nivel de expectativas distributivas no tiene ninguna relación con su viabilidad física o política, elementos que analizaremos posteriormente. Un fenómeno frecuente que acompaña estos procesos es la inflación cuya significación representa los distintos reacomodamientos entre los diferentes estratos sociales según evoluciona la pugna distributiva.

2 - Cuando se implementa un proceso de acumulación y apropiación desigual del excedente afectando negativamente la distribución. En otras palabras, se intenta revertir la dinámica distributiva lo que implica niveles crecientes de autoritarismo con pérdidas de legitimidad, aumentando los riesgos de desestabilidad.

Ambos tipos de crisis suelen sucederse temporalmente uno de otro, a veces reforzándose en sus direcciones opuestas, conllevando dosis crecientes de tensión o conflicto. Por un lado, los procesos de democratización fortalecen el poder de los estratos más débiles y acrecientan las funciones del Estado. Por otro lado, el poder de los estratos superiores que parecía debilitado retorna nuevamente con más virulencia, quebrando el poder político de los estratos menos favorecidos, restaurando la acumulación y la apropiación desigual del excedente.

No se pretende agotar aquí una discusión que es muy rica en

diferentes aspectos (13) ni tampoco se pretende presentar una visión cíclica de la historia en la que, siempre se retorna al punto de partida. Solamente pretēndese a partir de las conceptualizaciones realizadas, hacer algunas reflexiones sobre algunas condiciones para viabilizar las polítics pūblicas distributivas.

IV. LA VIABILIDAD POLÍTICA DEL DESARROLLO SOCIAL

Habíamos definido anteriormente el desarrollo social como el fruto de la implementación de polítics pūblicas progresivas, es decir, tendientes a consolidar un mayor nivel de igualdad social. Podrá apreciarse entonces que desarrollo social se indentifica con la presencia de un modelo distributivo, cuyas características también fueron desarrolladas en páginas anteriores. Ahora bien, cualquier política pūblica, pero especialmente aquellas que apuntan al desarrollo social, para poder ser implementadas precisan ser viables. Esta viabilidad puede ser básicamente de dos tipos:

- la viabilidad física: si los recursos naturales, humanos, técnicos y de capital alcanzan para producir los bienes y servicios necesarios; y
- la viabilidad política: dada una constelación de fuerzas políticas, si las fuerzas que se oponen a las polítics definidas poseen poder suficiente para detenerlas (14).

La primera se refiere al proceso general de producción y es concluyente: en términos amplios, si no alcanzan los recursos o, si no se tiene lo suficiente para importarlos, una política es inviable. Es por lo tanto, una viabilidad obvia. Por supuesto que existen otros problemas sobre todo, si se asume una política pūblica distributiva. Nos referimos a determinadas 'rigideces' de la estructura socioeconómica que más que nada pueden afectar el ritmo de la distribución. Más ello no es importante en sí mismo, sino en su relación a las fuerzas políticas que se benefician u oponen a una determinada política.

De los dos tipos de viabilidad, la política es la más compleja y diríamos la más importante. Es un dato de la cotidianidad, que cuando se toman decisiones desde el aparato del Estado las variables determinantes son las políticas. En todo proceso de definición de políticas públicas, existe en aquellos que toman decisiones una función de maximización del "retorno político": la orientación de una política pública no es independiente, como se dijo, del apoyo que necesita para generarse o sustentarse. El apoyo a su vez, está relacionado a los intereses de las fuerzas políticas y al control que dichas fuerzas tienen sobre los mecanismos para hacer una determinada política pública viable (15).

Visto desde esta perspectiva, el proceso de formulación e implementación de una política pública es un proceso simultáneo de crecimiento de apoyo y especificidad. Las distintas fuerzas que participen o son afectadas por una determinada política, en la medida que el proceso de su ejecución prospera, generarán mayor apoyo u oposición en proporción a sus intereses. A su vez, la especificidad está relacionada al contenido y orientación de una determinada política pública. Apoyo y especificidad son funciones biunívocas: mayor especificidad genera mayor apoyo o resistencia y viceversa.

Ahora bien, porqué es importante la viabilidad de las políticas públicas asumiendo un modelo distributivo, cuya preocupación central es la igualdad social y por lo tanto un sistema productivo orientado a satisfacer necesidades del grueso de la población?

En primer lugar, porque si el contenido de una política pública refleja el resultado del 'juego' político entre las distintas fuerzas que la apoyan o se oponen a ella, ello presupone la existencia de una sociedad democrática. Esto a su vez, está relacionado a dos cosas:

a) toda política pública debe tener la flexibilidad necesaria como para articular un conjunto variado de intereses heterogéneos sin afectar significativamente su especificidad o sea, su contenido distributivo;

b) toda política pública presupone participación (en el sentido de incorporación de intereses) y por lo tanto, asumiendo como se dijo un contexto democrático, presupone que la base de su viabilidad radica en su naturaleza consensual o sea, en definitiva, en su legitimidad.

En segundo lugar, porque un modelo de políticas distributivo que tenga la pretensión de generar un proceso progresivo de distribución de la riqueza y el ingreso - esto es, un proceso de desarrollo social - presupone el conocimiento de la estructura de poder siendo que, la ejecución de tal proceso tiene que contemplar la relación de fuerzas existentes. Esto implica admitir, sobre todo en las sociedades en desarrollo, que la presente distribución tiene como soporte un conjunto de fuerzas políticas más o menos institucionalizadas que no se modifican con facilidad, o sin suscitar resistencia u oposición.

CONCLUSIONES

Se pretende aquí plantear algunas condiciones para viabilizar el desarrollo social a luz de las reflexiones anteriores y como fruto de la observación reciente de las sociedades latinoamericanas:

1) Debe entenderse el carácter fraccional del Estado. El Estado no es una entidad neutra, supraclases, completamente separada de la sociedad. Por el contrario, el Estado representa estratos sociales organizados en distintas fuerzas políticas. Esto tiene importancia para saber lo que el Estado produce; esto es, sus políticas.

2) Las políticas públicas reflejan el carácter fraccional del Estado, esto es, de las fuerzas políticas que le dan su sustento. Una política distributiva, no tendrá que ignorar este hecho especialmente en términos de articular intereses hasta conseguir márgenes de legitimidad política.

- 3) La distinción entre política social y política económica es insostenible. No se puede diferenciar el qué producir, cómo producir del para quién producir. En otras palabras, la denominada política "económica" puede ser más "social" en términos distributivos, que la tradicionalmente denominada política "social".
- 4) Observando las sociedades latinoamericanas pareciera que ellas se debaten entre alternativas que enfatizan ya sea la acumulación o la distribución pero que están inevitablemente asociadas a pérdidas de legitimidad y/o autoritarismo. Para superar este círculo vicioso es de primordial importancia el rol del Estado en términos de inducir a la aceptación de una disciplina social que conlleve consenso sobre el modo de distribuir el excedente. Esto pone de relieve la importancia del planeamiento pues el Estado deberá estudiar cuidadosamente la distribución entre acumulación, consumo y servicios haciendo compatibles la creatividad individual y el interés del conjunto.
- 5) Toda política pública debe ser viable política y físicamente. Si la política pública es distributiva lo que está en juego es muy importante de modo que la determinación de la viabilidad es algo clave. La viabilidad política es la más importante, dada nuestra conceptualización del Estado y de la determinación política de las políticas públicas. Para prevenir los consabidos desajustes en términos de viabilidad física, todo esfuerzo distributivo deberá definir claramente el perfil de la demanda en términos de necesidades humanas a ser satisfechas. Una vez definidos los principales órdenes de magnitud, deberá actuarse sobre el perfil de la oferta y las demás variables del sistema socioeconómico.
- 6) De lo dicho anteriormente, se desprende la necesidad de adaptar el Estado a las necesidades del esfuerzo distributivo en términos de democratización-participación. Y sobre todo, la metodología de planeamiento deberá ser flexibilizada para incorporar dichos componentes reconociendo así, explícitamente el carácter político de los productos del Estado, esto es, de las políticas públicas.

REFERENCIAS

1. Isuani, Ernesto A., The State and Social Security Policies Toward Labour: Theoretical Elements and the Argentine Case, tesis de Doctorado - Departamento de Ciencia Política. University of Pittsburgh, 1979, Capítulo 1, Parte A.
2. Ossowski, Stanislaw, Class Structure in Social Consciousness, Free Press, New York, 1963.
3. Entre las varias características de las organizaciones burocráticas, Max Weber señala dos que son centrales en relación al Estado como conjunto de organizaciones burocráticas: orden jerárquico y esferas de competencias claramente definidas. Ver Weber, Max, Economy and Society, Bedminster Press, New York, 1968, Vol. I, Parte I, Capítulo III, pp.220.
4. El término "hegemonía" es usado en el sentido Gramsciano para indicar un tipo de autoridad basado en el consenso. En otras palabras, la o las fuerzas políticas dominantes gobiernan a través de un "liderazgo cultural" en contraposición al uso sistemático de la fuerza. Ver Gramsci, Antonio, Notas Sobre Maquiavelo, Sobre la Política y el Estado Moderno, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973.
5. Autonomía Relativa significa que en algunos casos el Estado puede actuar en contra de los intereses de corto plazo inclusive de las clases más privilegiadas. Esto suele ocurrir cuando la fragmentación de dichas clases amenaza la cohesión de la sociedad. En este caso, el Estado sacrifica dichos intereses de corto plazo a cambio de estabilidad en la sociedad. Aquí radica el fenómeno de la autonomía relativa del Estado. Es importante señalar que hablamos de autonomía relativa precisamente porque ella es referida sólo a los intereses de corto plazo de las fuerzas en juego. Esta autonomía no altera el orden societal y por lo tanto no altera cualitativamente la situación de quienes se benefician de ese orden. El Estado puede más fácilmente tornarse relativamente autónomo en la ausencia de fuerzas sociales sólidas en la sociedad

civil y, en el desarrollo de un aparato burocrático altamente organizado y cohesivo.

En principio el Estado desea mantener un orden social estable pero por razones diferentes a las de las clases privilegiadas. No es la búsqueda de lucro sino la estabilidad y crecimiento lo que mantienen las organizaciones burocráticas como tales, esto es, su básico interés corporativo. Como Offe indica "En la ausencia de la acumulación todo y especialmente el poder del Estado tiende a desintegrarse así, todo interés que el Estado (o el personal del aparato del Estado, sus varias dependencias y agencias) pueda tener en su propia estabilidad y desarrollo solamente puede ser obtenido si es de acuerdo con el imperativo de mantener la acumulación". Véase Offe, Clauss, The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation, en Linberg y otros, Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State, Lexington Books, Massachusetts, 1975, p.124.

6. Heclo, Hugh, Review Article: Policy Analysis, en British Journal of Political Science, Enero 1972.
7. En el caso de América Latina ver Mesa-Lago, Carmelo, Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978; Malloy, James M., The Politics of Social Security in Brazil. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1979; and "Social Security Policy and the Working Class in Twentieth-Century Brazil", Journal of Inter-American Affairs. Vol.19, nº 1, Febrero 1977; Rosenberg, Mark "The Politics of Health Care in Costa Rica: Social Security Policy-Making: 1941-1975", tesis doctoral, University of Pittsburgh, Department of Political Science, 1976; Spalding, Rose "Social Security Policy Making: The Formation and Evolution of the IMSS", tesis doctoral, University of North Carolina, 1978; Wilson, Richard, Social Security and Mexican Corporatism, trabajo presentado al 7mo. Encuentro Nacional de la Latin American Studies Association Houston, Texas, November 1977; Linsley, Austin G., Pressure Groups, the State and Social Security in Venezuela, tesis doctoral

University of Pittsburgh, Department of Political Science; Isuani, Ernesto A., op. cit. y Estado, Sindicatos y Seguridad Social en la Argentina, trabajo presentado al 7mo. Encuentro Nacional de la Latin American Studies Association, Houston, Texas, November 1977. Respecto a Europa y Estados Unidos ver: Rimlinger, Gaston, Welfare Policy and Industrialization, John Wiley and Sons New York, 1971; Heclo, Hugh H., Modern Social Policies in Britain and Sweden, Yale University Press, New Haven, 1974; Heidenheimer, Arnold J. et al., Comparative Public Policy, St Martin's Press, New York 1975/and Schnitzer, Martin, Income Distribution, Praeger, New York, 1974.

8. Hay grandes diferencias entre el utilitarismo de Benthan, el óptimo de Pareto y el principio de compensación de Kaldor-Hicks. Para una visión general de los problemas conceptuales de la economía véase L.M.D. Little, A Critique of Welfare Economics, Oxford, 1950.
9. Otra visión, aquí sí un poco más creativa es lo social o mejor dicho, la política social como la política de empleo. En los países desarrollados esta es una versión bastante difundida aunque los economistas aún no logran un acuerdo. Al respecto véase el debate sobre las curvas Phillips. En los países en desarrollo, una versión menos 'tecnocrática' fué introducida sobre todo por la OIT. Consúltese ILO, Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem, Praeger Publisher, New York 1977. Digamos que esta perspectiva basada en el empleo tiene principalmente dos problemas: el primero es que no sabe resolver el problema del avance técnico: la tecnología aquí es algo alucinante. El segundo, es que la proposición de generar empleo "sin aclarar su contenido cualitativo, tiene un efecto redistributivo que puede ser muy deforme. Si esas fuentes de trabajo no producen bienes de consumo popular - si se trata del embellecimiento de una calle céntrica o de una fábrica de artículos suntuarios - los nuevos sueldos percibidos por los ex-desempleados aumentarán la demanda de aquellos bienes básicos sin que aumente su oferta. Si no se toman contramedidas fuertes, entonces aumentarán de precio, lo que significa disminuir el con-

sumo de los demás grupos de bajos ingresos. Se tratará pues de una redistribución entre los pobres: los desempleados saldrán de la indigencia total a costa de los no tan pobres. Mientras tanto, los ricos aumentan su consumo real, pues esas nuevas fuentes de trabajo producen cosas para ellos". Varsavsky, Oscar, Proyectos Nacionales, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971, p.107.

10. Consúltense las obras clásicas de Becker, Gary, Human Capital, a Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education, New York, National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, 1964; y Blaug, M., Economic of Education, two volumes, Penguin, Great Britain, 1968. Consúltense en Salud, Cooper, M.H. y Culyer, A.S., Health Economics, Penguin Modern Economic Readings, Great Britain, 1973.
11. Consúltense Wildavsky, A., The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, System Analysis and Program Budgeting, Public Administration Review, vol.26, 1966, pp. 292-310. El término "econocracia" está tomado del excelente trabajo de Peter Self "Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis", the Macmillan Press, Great Britain, 1975.
12. Un conjunto bibliográfico muy amplio puede enunciarse aquí. Las más influyentes en nuestro esquema provienen de Richard Titmus y Oscar Varsavsky. Para Titmus, consúltense Essays on the Welfare State, Unwin University Books, London, 1968; The Gift Relation-Ship: From Human Blood to Social Policy, Allen and Unwin, London, 1971; Income Distribution and Social Change, Allen and Unwin, London 1974; y otras contribuciones anteriores.

Para Varsavsky consúltense, Proyectos Nacionales, op.cit.; Hacia una Política Científica Nacional, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1972; Estilos Tecnológicos, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1974; Marco Histórico-Constructivo para Estilos Sociales, Proyectos Nacionales u Sus Estrategias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1975.

13. Véanse los interesantes trabajos de Habermas, Jurgen, Legitimación Crisis, Beacon Press, Boston 1975, y O'Connor, James, The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press, New York, 1973. Para una visión latinoamericana consúltese Prebish, Raul, Hacia una Teoría de la Transformación, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1980.
14. Tomado con ligeras modificaciones de la ya citadas obras de Oscar Varsavsky. Son también interesantes las reflexiones de A. Wildavsky en su último libro Speaking Truth to Power. The art and craft of Policy Analysis, Little, Brown and Co., USA, 1979.
15. Para más detalles sobre el concepto de viabilidad política consúltese Bustelo, E.S., Planejamento e Política Social: A Dialética do Possível, UNICEF, Brasilia, 1982.